



STANDPUNKTE 13 / 2014

BRUNO SONKO

ZWIESPÄLTIGE BILANZ FÜR AFRIKA

**DIE MILLENIUMSZIELE DER UN HABEN KEINE GLEICHBERECHTIGUNG
IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT GEBRACHT**

Im Jahr 2000, «dem bedeutendsten Moment unserer Zeit» (Kofi Annan), wurden von der UN-Vollversammlung sogenannte Millennium Development Goals (Millenniums- oder Jahrtausendentwicklungsziele) verabschiedet. Mit diesen globalen Zielen wurde bekräftigt, dass Entwicklungsorganisationen, Geldgeber und Partnerländer in Zukunft Verantwortung für ihr Handeln übernehmen müssen, wodurch auch die Struktur der Entwicklungszusammenarbeit potenziell grundlegend verändert wird. Das waren die Erwartungen. Nachdem der Zeitraum für ihre Verwirklichung nahezu verstrichen ist und schon an einer «Post-2015-Agenda», also an einem Nachfolgeprojekt, gearbeitet wird, ist es Zeit, Bilanz zu ziehen.

Im Jahr 2000 haben sich die Staats- und Regierungschefs der ganzen Welt auf acht wirtschafts- und sozialpolitische Ziele verständigt, die bis 2015 erreicht werden sollen. Unter diesen Millenniumsentwicklungszielen ist das Ziel 8 von ganz besonderer Bedeutung – das Streben nach dem «Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft». Dazu gibt es sechs Detailvorgaben:

A: Die Weiterentwicklung eines offenen, regelgestützten, berechenbaren und nicht diskriminierenden Handels- und Finanzsystems. Hier hat sich – wie Grafik 1 zeigt – nicht viel bewegt. Lediglich die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) haben deutlich von den Handelspräferenzen profitiert.

B und C: Die stärkere Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der LDCs und von Entwicklungsländern mit Binnen- oder Insellage. In Grafik 2 wird verdeutlicht, dass sich im Gegensatz zur erklärten Absicht der Anteil dieser Länder an der Entwicklungshilfe tendenziell verringert hat.

D: Die Verstärkung der Anstrengungen auf allen Ebenen zur Lösung des Schuldenproblems. Auch hier stagniert das Niveau der Auslandsverschuldung nach anfänglichen Verbesserungen seit Jahren (vgl. Grafik 3).

E: In Zusammenarbeit mit der Pharmaindustrie den Zugang zu unentbehrlichen Arzneimitteln zu erschwinglichen Preisen in den Entwicklungsländern zu gewährleisten.

F: In Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor Sorge dafür zu tragen, dass neue Technologien, insbesondere die Informations- und Kommunikationstechnologien, von allen genutzt werden können.

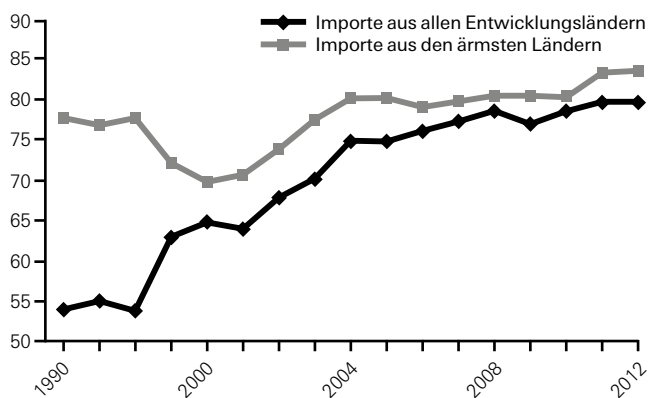
Nach wie vor ist die Debatte um die Entwicklungszusammenarbeit sehr kontrovers. Im Folgenden werden stellvertre-

tend die Positionen einiger afrikanischer Intellektueller dargestellt und eine Reihe von Fragen aufgeworfen, die sich mit den jüngsten Entwicklungen in den Beziehungen zwischen Afrika und dem Westen sowie den Jahrtausendentwicklungszielen befassen.

In den vergangenen drei Jahrzehnten haben zwei bedeutende politische Interventionsinstrumente, der «Consensus von Washington» und der «Consensus von Peking», die zentrale Rolle beim Versuch einer Neupositionierung Afrikas in der Weltwirtschaft gespielt. Trotz des insgesamt optimistischen Grundtenors verweisen zahlreiche kritische Stimmen darauf, dass die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit lediglich den strategischen Interessen der industrialisierten Länder dient und die kollektiven Interessen der Entwicklungsländer diskriminiert. Das Problem besteht in der Fortexistenz eines asymmetrischen Systems internationaler Wirtschaftsbeziehungen.¹ Zwar wurden viele Programme entworfen und umgesetzt, jedoch ohne die Bevölkerung in Afrika mit in diese Prozesse einzubeziehen.

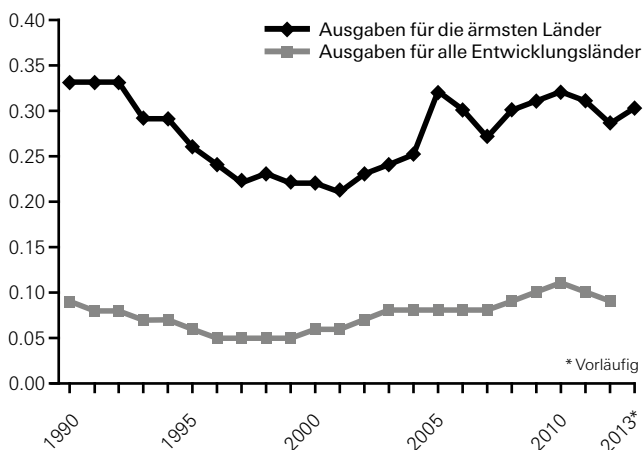
Zahlreiche afrikanische Intellektuelle wie beispielsweise Samir Amin (Direktor des Third World Forums in Dakar) vertreten den Standpunkt, dass die «Hilfe» mit der Deklaration der Millenniumsentwicklungsziele «de facto weder ihr Gesicht noch ihr Wesen geändert hat».² In einer Rezension von Yash Tandon's Buch «Ending Aid Dependence»³ (dt.: Die Abhängigkeit von der Hilfe beenden) erinnert er daran, dass die «Entwicklungshilfe» den afrikanischen Staaten den Status von «Klienten» zuweist, der sie entmündigt und in einem ungerechten System gefangen hält. Dieser Geist der «Abhängigkeit» korrumpiert die Führungskräfte, lässt die Hilfe-

Grafik 1: Importe der Industrieländer (außer Waffen und Öl) aus Entwicklungsländern bzw. aus den am wenigsten entwickelten Ländern (prozentualer Anteil der Gesamtimporte)



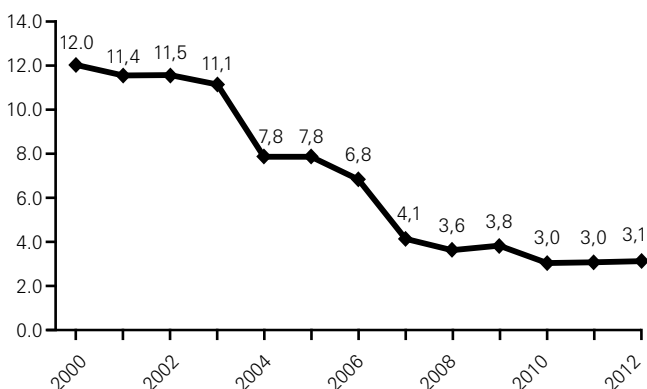
Quelle: United Nations: The Millennium Development Goals Report 2014, New York 2014, S. 50.

Grafik 2: Anteil der Entwicklungshilfe am Bruttoinlandsprodukt der OECD-Länder stagniert, der LDCs fällt sogar



Quelle: United Nations: The Millennium Development Goals Report 2014, New York 2014, S. 49.

Grafik 3: Der Stand der Auslandsverschuldung geht seit Jahren nicht mehr zurück



Quelle: United Nations: The Millennium Development Goals Report 2014, New York 2014, S. 51.

budgets ausufern und festigt imperialistische Herrschaftsinstrumente. Amin schließt sich Tandons Forderung nach einer anderen Form der Hilfe an⁴ und schreibt:

«Wenn es bei der Hilfe – wie unablässig behauptet wird – tatsächlich zwei gleichberechtigte «Partner» gäbe, also das Geberland und das Empfängerland, dann hätten auch beide gleichermaßen in die Aushandlung der Struktur dieses Systems miteinbezogen werden müssen. Dies ist aber nicht der Fall. Die Diskussion über die Hilfe wurde verengt auf die «Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit». Diese wurde von der OECD (2005) entworfen und den Empfängerländern mittels des «Aktionsplans von Accra» (2008) aufgeherrschet. Dieses Verfahren war also von Anfang an illegitim. Der Zwang zur wirtschaftlichen Ausrichtung auf die liberale Globalisierung ist allgegenwärtig: Die Liberalisierung soll gefördert, die Märkte sollen geöffnet und die Länder «attraktiv» gemacht werden für ausländische Direktinvestitionen. Zudem wurden die politischen Kontrollinstrumente der Triade USA–EU–Japan durch zusätzliche politische Auflagen gestärkt: Hierbei handelt es sich um die Wahrung der Menschenrechte, die Abhaltung demokratischer Wahlen, die Schaffung eines Mehrparteiensystems und gute Regierungsführung – dies alles gewürzt durch einen faden Alibi-Diskurs über die «Armut». Die Erklärung von Paris stellt also de facto einen Rückschritt zu den «Entwicklungsdekaden» der 1960er und 1970er Jahre dar, während derer die Länder des Südens ihre wirtschaftlichen und sozialen Systeme und Politiken wenigstens frei gestalten konnten.»⁵

Kouider Boutaleb (Professor der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Tlemcen) verweist jedoch darauf, dass die Hilfe für viele afrikanische Länder – zumindest für die ärmsten unter ihnen – von zentraler Bedeutung bleibt.⁶ Gleichwohl hätten mehrere Studien eindeutig gezeigt, dass diese Hilfe ihre anvisierten Ziele nie erreicht habe und die tatsächlichen Leistungen alles andere als neutral oder frei von Geberinteressen seien. Dies erkläre auch den mangelnden positiven Effekt auf das Entwicklungsniveau der Empfängerländer. Mit den Deklarationen von Paris und Accra würden neue Auflagen für die Gewährung dieser Hilfe festgelegt, die vor allem für jene Länder problematisch seien, die sich noch am Anfang eines komplexen Demokratisierungsprozesses befinden. Er zitiert Pauline Bend von der NGO Panos Institute West Africa:

«Der Wirtschaftsliberalismus greift auch auf die Politik über, denn die afrikanischen Länder sehen sich nunmehr mit einer Reihe neuer Konditionen für den Erhalt internationaler Hilfe konfrontiert: demokratische und transparente Institutionen, Wahrung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung. Diese neuen internationalen Standards schlagen sich überall nieder; bei den Strategiepapieren zur Reduzierung der Armut der Weltbank genauso wie in den Prinzipien von NEPAD [Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung]. Auch das Abkommen von Cotonou verdeutlicht, wie die neuen Auflagen für den Erhalt internationaler Hilfe fortan aussehen sollen.»⁷

Neuerdings wird von den westlichen Ländern besonders auf «Partnerschaft» Wert gelegt. Darin soll sich das Neue in den Beziehungen zu Afrika ausdrücken. Die meisten Entwicklungsorganisationen nutzen bevorzugt diesen Begriff. Fraglich ist jedoch, ob dieses Konzept tatsächlich eine Weiterentwicklung, eine wahre Veränderung im Handeln, eine echte Verbesserung darstellt, wie es die verschiedenen Berichte der internationalen Institutionen zu den Millenniumsentwicklungszielen glauben machen wollen.

Für Yves Alexandre Chouala (Politikwissenschaftler an der Universität von Yaoundé) wird mit dem Streben nach mehr Wirtschaftswachstum in den verschiedenen afrikanischen Wirtschaftsregionen stets deren Öffnung zum internationalen Markt und ihre Integration in die Weltwirtschaft im Kontext der Nord-Süd-Beziehungen verbunden.⁸ Die neue Utopie der Partnerschaft soll dabei die ungleichen Beziehungen der Nachkriegszeit ablösen, die durch die Kolonialisierung und die postkoloniale einseitige Abhängigkeit Afrikas vom Westen geprägt waren. Die «Entwicklungspartnerschaft» erscheint als eine neue Form des Dialogs zwischen Afrika und der Gemeinschaft der «zivilisierten und entwickelten Staaten» sowie als neuer Verhandlungsrahmen für Afrikas erfolgreiche Integration in eine neue Weltwirtschaft.

Chouala unterstreicht, dass das Konzept der Partnerschaft als ein (neues) geopolitisches Prinzip begriffen werden muss, das die Politik der großen Staaten bestimmt, die im Zeitalter der Globalisierung die internationale Politik entwerfen oder lenken. In ihrer heutigen Umsetzung erscheint die Partnerschaft als ein «Produkt der Globalisierung», das scheinbar alternativlos folgende Schlüsselemente beinhaltet: Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, gute Regierungsführung, dezentralisierte Zusammenarbeit, Zivilgesellschaft und öffentlicher Raum sowie wirtschaftlicher Liberalismus.

Chouala verneint die Frage, ob diese neue «Partnerschaft» tatsächlich Veränderungen herbeiführen könne. Das Konzept füge sich vielmehr in die Neugestaltung der internationalen Beziehungen ein, die wiederum aus einem Umbruch der politischen Umgangsformen resultiere. Aus dieser Perspektive stellt «Partnerschaft» eine Art politisches Zwangsverhältnis dar, das eine auf den folgenden Grundpfeilern ruhende Weltsicht fördert: Liberalisierung der politischen und wirtschaftlichen Märkte, Reformierung der Wirtschaft und der Behörden, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, gute Regierungsführung, Dezentralisierung, Technokratie, Zivilgesellschaft etc. Dieses Konzept speist sich aus den im «Consensus von Washington» artikulierten Forderungen, die die Entwicklungsländer zu Steuerreformen mahnen sowie zur Rationalisierung der öffentlichen Ausgaben, Handelsliberalisierung, Wettbewerbsfähigkeit der Märkte, zur Öffnung für ausländische Direktinvestitionen, Privatisierung und Achtung der Menschenrechte drängen. «Partnerschaft» ist also ein Element der Globalisierung, ein Instrument zur Förderung und zur Verbreitung eines liberalen Internationalismus.

Die Vereinheitlichung des globalen Wirtschaftssystems stellt das Herzstück und den Zweck dieser politischen Agenda dar. Wird «Partnerschaft» unter Berücksichtigung ihrer Entstehungsgeschichte und ihrer weltweiten Verbreitung betrachtet, erschließt sie sich also als ein Instrument zur Förderung einer neuen Weltordnung, als Instrument zur Verwestlichung der Welt. «Partnerschaft» reiht sich also in eine weltweite Dynamik der Neupositionierung Afrikas innerhalb der internationalen Gemeinschaft ein, die jedoch von ideologischer und materieller Ungleichheit geprägt ist. In ihrer Funktion als neuer Bezugspunkt staatlicher Entwicklungshilfe und internationaler Solidarität mit Afrika ist «Partnerschaft» der Ort, von dem aus die Weltsicht der Geberländer verbreitet wird, deren strategisches Ziel die Verwestlichung der afrikanischen Zivilisationen ist.

Philippe Hugon (Leiter der Forschungsbereichs des Institut de Relations Internationales et Stratégiques in Paris mit dem Schwerpunkt Afrika) ist etwas zurückhaltender. Er betont, dass im Kontext der Globalisierung und der internatio-

nen Finanzkrise neue Akteure der Zusammenarbeit in Afrika hervorgetreten sind. Diese Partner (China u.a.) lockern die finanziellen Zwänge und die politischen Auflagen, erweitern den Handlungsspielraum und forcieren die Rohstoffextraktion. Gleichzeitig erhöhen sie aber auch das Risiko einer Neuverschuldung und einer Schwächung der Bemühungen um eine bessere Koordination der Hilfe.⁹

Herman Touo (Professor an der Universität Ngaoundéré/Kamerun) verweist darauf, dass für China der Schutz der Menschenrechte in den Bereich nationaler Souveränität falle.¹⁰ Diese Perspektive hat Pekings Erfolge in Afrika zweifelsohne befördert, auch wenn dies nicht der einzige gemeinsame Nenner zwischen Peking und seinen afrikanischen Partnern ist.

Für zahlreiche autoritäre Regime in Afrika stellt Peking einen Segen dar, der die demokratischen Kräfte schwächt. China bietet diesen Regimen eine Alternative zum wachsenden Druck des Westens in Richtung auf einen transparenten Umgang mit politischer Macht. Diese Regime sind der westlichen Moralpredigt über mangelnde Transparenz, schlechte Regierungsführung und die Nichterneuerung der politischen Eliten überdrüssig. China hingegen knüpft seine Hilfeleistungen nicht an politische Bedingungen – ganz zum Nachteil der von den Bevölkerungen so ersehnten Demokratisierung. Unter dem Deckmantel einer ewig währenden Freundschaft und unter höchster Achtung des heiligen Prinzips der «Neutralität und der Nichteinmischung» stellt Peking keinerlei Bedingungen in Bezug auf mehr Demokratie oder gute Regierungsführung.

Eine häufig vorgebrachte Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit betrifft die Verhandlungen zwischen Afrika und der EU über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA); dazu schreibt Ousseni Illy:

«Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen stellen für zahlreiche regionale Wirtschaftsgemeinschaften eine der größten Herausforderungen in Bezug auf den Schutz afrikanischer Integrationsbestrebungen dar. Die EU übt massiven Druck auf diese Gemeinschaften aus. Am 30. September 2011 hat die EU-Kommission entschieden, dass die Unterzeichnerländer der Interim-WPA [...] bis zum 1. Oktober 2014 vollständige WPA vereinbart haben müssen. Andernfalls würde die EU schlicht und ergreifend die Handelsleichterungen für den Zugang dieser Gemeinschaften zum europäischen Markt zurückziehen. Diese vom Europäischen Parlament im April 2013 gebilligte Entscheidung stellt für die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften eine Bedrohung dar, insbesondere für die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS. Aus diesem Grund hat die ECOWAS rasch Maßnahmen zur Beschleunigung der Verhandlungen ergriffen, um die Integration nicht zu gefährden.»¹¹

FAZIT

Die hier vorgestellten Positionen geben eine sehr kritische Sicht auf die Entwicklungszusammenarbeit und die neue Entwicklungspartnerschaft, für die sich die Industrieländer einsetzen. Es kann festgehalten werden, dass es eine Diskrepanz gibt zwischen der Logik, die dieser «Partnerschaft» zugrunde liegt, und den ausländischen Direktinvestitionen beispielsweise. Tatsächlich ist eine Doktrin rund um die «neue Partnerschaft» und ihre Förderung von guter Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Rechnungslegung etc. entstanden. Die Tatsache, dass die Industrieländer Wirtschaftspartnerschaftsabkommen abschließen und gleichzeitig

ausländische Direktinvestitionen zum Nachteil Afrikas fördern, mit ihren Anstrengungen also lediglich die wirtschaftlichen Interessen Europas durchsetzen, führt diese vermeintlich gerechte Partnerschaft ad absurdum.

Der Entwicklungsökonom Ndongo Samba Sylla veranschaulicht diesen Sachverhalt und betont, dass der Kapitaltransfer durch Privatinvestoren in den letzten Jahrzehnten explosionsartig angestiegen ist:

«Für die Mehrheit der afrikanischen Länder stellen die 1980er Jahre mit ihren Strukturanpassungsprogrammen einen bedeutenden Bruch dar, da in dieser Phase die Zahlungsströme ins Ausland massiv angestiegen sind. Durch das Drängen auf eine wirtschaftliche «Öffnung», eine neoliberale politische Ausrichtung und eine politische Reformierung des «Handelsklimas» wurden die afrikanischen Länder für schnelle Profite durch ausländische Investitionen im Bereich der extraktiven Industrien noch attraktiver.»¹²

Sylla unterstreicht, dass der illegale Kapitalabfluss in den letzten zehn Jahren angestiegen ist, insbesondere in den Erdöl produzierenden Ländern, wo der Aderlass am heftigsten war. Zwischen 2005 und 2010 hat der Kontinent mehr als 205 Milliarden US-Dollar verloren. Dies entspricht einem Viertel der geschätzten illegalen Finanzströme zwischen 1970 und 2010.¹³

Der senegalesische Wirtschaftsexperte Amadou Aly Dieng stellt zusammenfassend Folgendes fest:

1. Das Fehlen tatsächlicher Entwicklung Afrikas zeigt sich nicht auf der Ebene der Schulden oder des Mangels an Hilfsfonds, sondern auf der Ebene des Wesens der Macht- und Ausbeutungsverhältnisse, die den Kontinent den Interessen der entwickelten Länder unterwerfen.

2. Wir müssen aus den unterschiedlichen Entwicklungserfahrungen der letzten Jahre wie dem Aktionsplan von Lagos lernen.

3. Wir müssen jene sozialen Kräfte bestimmen, die für oder gegen eine von den afrikanischen Ländern gewünsch-

te Form der Entwicklung sind. Ein Entwicklungsprogramm kann nur dann funktionieren, wenn es auch von starken gesellschaftlichen Kräften getragen wird, deren Interessen dadurch verwirklicht werden.

4. Ausländische über nationale Interessen zu stellen bedeutet nichts anderes, als den Bedürfnissen der Staaten und Bevölkerungen Afrikas den Rücken zuzukehren.¹⁴

Übersetzung aus dem Französischen von Jo Schmitz und Martina Körner für lingua•trans•fair.

Bruno Sonko ist promovierter Entwicklungsökonom und arbeitet zurzeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Büro der Rosa-Luxemburg-Stiftung in Dakar/Senegal. Der vorliegende Text basiert auf einem Vortrag, den der Autor auf der Konferenz «Von Demokratie, Interessen und Fortschritt – über die Zukunft der Entwicklungspolitik in Afrika» am 24. Mai 2014 in Berlin gehalten hat.

¹ Vgl. Declaration of Santa Cruz, Juni 2014, Paragraf 219. ² Amin, Samir: Repenser l'aide au développement, in: Pambazuka News 128, 21.12.2009, unter: <http://pambazuka.org/fr/category/features/61217>. ³ Tandon, Yash: Ending Aid Dependence, Nairobi 2008. ⁴ Der Dokumentarfilm «Tödliche Hilfe» von Raoul Peck berichtet über die US-amerikanische «Hilfe» nach dem verheerenden Erdbeben in Haiti. Die Kernaussage Pecks ist, dass «der Hilfe nicht mehr zu helfen ist» (Aid can no longer be helped). ⁵ Amin: Repenser l'aide. ⁶ Vgl. Boutaleb, Kouider: L'Afrique face aux défis du développement socio-économique à l'ère de la mondialisation néolibérale, Dakar 2011. ⁷ Bend, Pauline: Repenser le concept de développement: des impasses d'un processus de standardisation des sociétés à l'émergence d'un sens historique et culturel, in: Afrique et développement 3/2007, S. 89. ⁸ Vgl. Chouala, Yves Alexandre: L'Afrique dans le nouveau partenariat international. Enjeux de civilisation et de puissance, in: Études internationales 1/2003, S. 53–78. ⁹ Vgl. Hugon, Philippe: La Chine en Afrique, néocolonialisme ou opportunités pour le développement, in: Revue internationale et stratégique 4/2008, S. 219–230. ¹⁰ Vgl. Touo, Herman: Les économies africaines doivent-elles avoir peur de la Chine, Arbeitsdokument, Hauptversammlung CODESRIA, Rabat 2011. ¹¹ Illy, Ousseni: Dernière ligne droite vers les APE: quels défis pour les communautés régionales africaines, in: Passerelles 2/2014, S. 7. ¹² Sylla, Ndongo Samba: De l'Afrique marginalisée à l'Afrique émergente. Critique de deux mythes contemporains, Mimeo 2014. ¹³ Vgl. Boyce, James K./Ndikumana, Léonce: Capital Flight from Sub-Saharan African Countries: Updated Estimates, 1970–2010, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst 2012. ¹⁴ Vgl. Dieng, Amady Aly: Le financement du développement et expériences de développement, CODESRIA, Dakar 2006.

IMPRESSUM

STANDPUNKTE wird herausgegeben
von der Rosa-Luxemburg-Stiftung und erscheint unregelmäßig
V.i.S.d.P.: Henning Heine

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 1867-3163 (Print), ISSN 1867-3171 (Internet)

Redaktionsschluss: August 2014

Satz/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100 % Recycling